

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 347

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ)

канд. юрид. наук, доц. В.А. БОГОНЕНКО
(Полоцкий государственный университет)

Исследуются правоотношения, реализуемые в сфере атомной энергетики Франции. Рассматриваются правовые основы организации и деятельности объектов атомной энергетики. Предлагаются начала доктринальной классификации нормативных правовых актов Франции, обеспечивающих регулирование отношений в данной сфере деятельности. Представлена характеристика французского законодательства об атомной энергетике. Определяется предмет заимствования французского правового опыта, а также идентификация правоотношений, реализуемых в сфере атомной энергетики Франции. Дается правовая характеристика отдельных элементов рассматриваемых правоотношений, уделяется внимание нормативным правовым актам, направленным на обеспечение безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики Франции. Идентифицируются правовые понятия и категории института атомной энергетики, субъекты правоотношений, реализуемых в сфере атомной энергетики. Раскрываются содержание рассматриваемых правоотношений и меры ответственности за нарушение законодательства Франции об атомной энергетике.

Атомная энергетика получает все большее распространение в странах, обладающих развитым промышленным и сельскохозяйственным производством, большим количеством городского населения, имеющим развитую сеть транспортных магистралей, а также благоприятные перспективы экономического роста. В ежегодных докладах IEA (Международное энергетическое агентство) тема атомной энергетики стала традиционной. В недалеком будущем к числу стран, обладающих атомной энергетикой, должна присоединиться и Республика Беларусь, определяющим для развития атомной энергетики которой стало Постановление Совета Безопасности Республики Беларусь от 31 января 2008 г. № 1 «О развитии атомной энергетики в Республике Беларусь». В предыдущие годы были созданы условия, необходимые для включения Беларуси в международную систему отношений, реализуемых в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии [1, с. 129].

Таким образом, возникла необходимость ознакомления с иностранным правовым опытом в части правового обеспечения деятельности по использованию атомной энергии, поскольку деятельность по использованию объектов атомной энергетики следует идентифицировать как деятельность, создающую повышенную опасность для окружающих (ст. 948 Гражданского кодекса Республики Беларусь).

Наибольший интерес вызывает законодательство об атомной энергетике Франции. Именно эта страна изначально оказалась лидером в области научных открытий, которые привели к созданию объектов атомной энергетики, имеет богатый опыт их эксплуатации, в том числе практику, обеспечивающую безопасную деятельность реакторов и иных объектов атомной отрасли.

Начало работ по использованию атомной энергии было положено известным французским ученым Фредериком Жолио-Кюри, под руководством которого в 1948 году в форте Шатийон под Парижем был пущен первый в Западной Европе атомный реактор. Второй экспериментальный атомный реактор вступил в строй в 1952 году в Сакле, расположенном в 15 км к юго-западу от столицы. Затем здесь же был сооружен крупнейший в Западной Европе синхротрон, и Сакле стал главным французским центром в области исследования атомного ядра. Впоследствии крупным центром атомной промышленности стал Маркуль (департамент Гар), где велась постройка трех атомных реакторов для производства плутония и электроэнергии, а также завода по очистке урана. Первый из этих реакторов тепловой мощностью в 40 тыс. кВт был пущен в 1956 году. При этом основная часть специального оборудования, необходимого для атомной энергетики, производилась на заводах Франции [2, с. 130].

Современная атомная отрасль Франции насчитывает 58 водяных (водяного давления) реакторов, которые вырабатывают 450 млрд. кВт, что составляет 78,4 % от всей производимой энергии. К апрелю 2007 года был сконструирован реактор 3-го поколения EPR (Flamanville), который будет готов к 2012 году, что станет основой исследовательских программ в технологии реакторов 4-го поколения к 2040 году [3].

Основная часть. Создание атомной энергетики во Франции сопровождалось разработкой нормативных правовых актов, обеспечивающих регулирование отношений связанных с проектированием, строительством и эксплуатацией объектов атомной энергетики. Особое внимание уделялось обеспечению безопасности в сфере установки и эксплуатации объектов, перемещения радиоактивных веществ, утилизации и хранения, а также вопросам защиты населения и окружающей среды от вредного воздействия объектов атомной энергетики в случаях происшествий или аварий и ответственности за причиненный вред. Так, одним из важнейших нормативных правовых актов стал Закон о гражданской ответственности в сфере ядерной энергетики № 68-943 от 30 октября 1968 г. [4], впоследствии значительно обновленный в редакции Закона № 90-488 от 16 июня 1990 г. [5]. Важнейшим нормативным правовым актом, на долгие годы определившим приоритет атомной энергетики, стал Закон О закреплении направлений энергетической политики от 13 июля 2005 г., который подтвердил сохранение атомной энергетики как ключевого источника электричества во Франции [6].

Современное законодательство Франции, обеспечивающее регулирование отношений в сфере безопасного использования объектов атомной энергетики включает в себя различные нормативные правовые акты: неcodифицированные законы, кодексы, декреты, ордонансы и др. Среди нормативных правовых актов, направленных на обеспечение безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики главенствующее место занимает Закон О транспарентности и безопасности ядерных материалов № 2006-686 от 13 июня 2006 г. (далее – Закон) [7].

В статье 1 титула 1 «Общие положения» содержатся ключевые понятия, используемые в Законе, принципы, на которых строится правовое обеспечение транспарентности и безопасности ядерных материалов, положения, касающиеся особенностей применения норм Закона и принятия декретов Государственным Советом Франции. Так, в соответствии с частью 1 статьи 1 Закона ядерная безопасность понимается как безопасность, радиационная защита, предупреждение и борьба против актов недоброжелательства, равно как и акции общественной безопасности в случае аварии. С технической точки зрения ядерная безопасность – это система технических мероприятий и организационных мер, относящихся к концепции, конструкции, функционированию, остановке и демонтажу установленных ядерных объектов, а также перевозке радиоактивных веществ, включая оценку аварий или определение их последствий. Под радиационной защитой понимается защита от ионизирующего излучения, включающая в себя комплекс мер по предупреждению или уменьшению вредоносного воздействия ионизирующего излучения на людей как косвенного, так и прямого, а равно и в отношении нанесения вреда окружающей среде. В части 2 статьи 1 Закона закрепляется главенствующая роль государства в вопросах обеспечения ядерной безопасности – государство определяет содержание законодательства о ядерной безопасности, обеспечивает надзор за применением этого законодательства, в частности, государство осуществляет надзор в сфере публичной информации о рисках, связанных с деятельностью ядерных объектов и ее воздействием на здоровье и безопасность людей, а также на окружающую среду.

Отдельное внимание Закон уделяет безопасности мероприятий, проведение которых может представлять опасность для окружающих. В части 1 статьи 2 Закона говорится о том, что выполнение мероприятий, предполагающих риск людей подвергнуться ионизирующему излучению, должно удовлетворять положениям, содержащимся в статье 1333-1 Кодекса об общественном здоровье и в части 2 статьи 110-1 Кодекса об окружающей среде. Статья 1333-1 Кодекса об общественном здоровье (редакция Ord. № 2005-1087 от 1 сентября 2005 г. – art. 2 JORF 2 сентября 2005 г.) говорит о действиях, составляющих риск ионизирующего излучения в отношении людей и окружающей среды. Статья 110-1 Кодекса об окружающей среде в редакции Закона № 2002-276 от 27 февраля 2002 г. (art. 132 JORF 28 февраля 2002 г.) закрепляет принципы, реализация которых обеспечивает защиту окружающего пространства, природных ресурсов, среды обитания, животных: осмотрительности, предупредительности действий, наказания, причастности и др. Часть 2 статьи 2 Закона раскрывает понятие принципа осмотрительности: каждый субъект права в соответствии с положениями, содержащимися в этом Законе, и декретами, его дополняющими, информируется о рисках ядерной деятельности и воздействии на здоровье и безопасность населения и окружающей среды и отказах оборудования. В соответствии с частью 3 статьи 2 Закона интересы по защите от ядерной деятельности не могут противоречить положениям статей 214-1 и 214-6 Кодекса об окружающей среде, а также положениям, содержащимся в титуле 1 Книги 5 этого Кодекса, либо положению, установленному статьей 1333-4 Кодекса об общественном здоровье в редакции Закона № 2006-686 от 13.06.2006.

Важные положения, касающиеся компетенции государственных органов и должностных лиц в сфере обеспечения ядерной безопасности, содержатся в статье 3 титула 1 Закона. Декреты Государственным Советом могут приниматься лишь при наличии заключения специально созданного органа по ядерной безопасности, в том числе о возможности окончательного демонтажа ядерного оборудования в соответствии с условиями статьи 4 Закона, о создании ядерного объекта на основе положений, определяемых статьей 29 Закона, о возможном окончании или о приостановлении и переходе периода надзора

за ядерным оборудованием на основе положений, определяемых статьей 29 Закона, о возможном окончании разрешения по ядерному оборудованию на основе положений, определяемых частью 10 статьи 29 Закона. Министры, в служебные обязанности которых входит обеспечение ядерной безопасности и радиационной защиты, признаются таковыми по внутреннему регламенту органа по ядерной безопасности, упоминаемому в статье 12 Закона. В части 4 статьи 3 титула 1 Закона закреплены обязанности министров по обеспечению ядерной безопасности:

- удостоверение решений органа по ядерной безопасности, регламентирующих технические вопросы;
- удостоверение решений органа по ядерной безопасности о деклассировании (переводе в низший разряд или исключении из списков) ядерных объектов в соответствии с правилами, содержащимися в части 3 статьи 29 Закона;
- принятие постановления о возможности временной приостановке работы ядерного объекта в соответствии с положениями, определенными частью 4 статьи 29 Закона;
- установление запретов на основе мнения органа по ядерной безопасности на возобновление деятельности ядерного объекта;
- подтверждение, помимо случаев крайней необходимости, решения органа по ядерной безопасности в соответствии с правилами части 4 статьи 41 Закона.

Кроме того, согласно части 5 статьи 3 титула 1 Закона министры, в обязанности которых входит обеспечение радиационной защиты, удостоверяют решения технического характера, принимаемые органом по ядерной безопасности в соответствии с условиями, оговоренными в части 1 статьи 4 титула 1 Закона.

В части 6 статьи 3 титула 1 Закона закреплены отдельные полномочия органа по ядерной безопасности: принятие решений технического характера в соответствии с условиями, оговоренными в части 1 статьи 4 Закона; разрешение на эксплуатацию ядерного объекта в соответствии с правилами части 1 статьи 29 Закона; выдача предписаний в соответствии с условиями, содержащимися в частях 1, 3, 5, 6, 9 и 10 статьи 29 и статьи 33 Закона; принятие индивидуальных решений, обеспечивающих регламентацию работы оборудования, находящегося под рабочим давлением, в соответствии с условиями части 2 статьи 4 Закона; выдача разрешений на перевозку радиоактивных веществ в соответствии с условиями статьи 35 Закона; выносить решения об измерениях в соответствии с условиями статьи 41 Закона; выдача разрешений, предусмотренных статьями 1333-4 Кодекса об общественном здоровье (с изменениями, внесенными Законом № 2006-686 от 13.06.2006), содержащих требования к медицинскому оборудованию и снаряжению, используемому при радиационном измерении, а также разрешения на импорт радиоактивных источников.

Центральное место в системе обеспечения ядерной безопасности занимает орган по ядерной безопасности. Закон о транспарентности и безопасности ядерных материалов уделяет этому органу специальный титул, титул 2, в котором содержится 17 статей. Согласно статье 4 Закона орган по ядерной безопасности, независимый административный орган, участвующий в осуществлении контроля за ядерной безопасностью и радиационной защите и информирующий общественность о состоянии дел в этих областях. В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона орган по ядерной безопасности консультирует по проектам декретов и министерских решений о содержании нормативных правовых актов, относящихся к ядерной безопасности. Он может принимать решения технического характера для дополнения содержания применяемых декретов по предмету ядерной безопасности или радиационной защиты за исключением регламентации функций врача на производстве. Этим решениям подчиняются министры, в служебные обязанности которых входит обеспечение ядерной безопасности. Они несут ответственность в связи с осуществлением своей деятельности по обеспечению ядерной безопасности или радиационной защиты. Официально признанные решения и постановления органа по ядерной безопасности публикуются в Journal official. Решения органа по ядерной безопасности разъясняются на основании статьи 29 Закона в его специальном коммюнике.

В части 2 статьи 4 титула 2 Закона закреплены полномочия органа по ядерной безопасности в области осуществления контроля. Орган по ядерной безопасности обеспечивает контроль за соблюдением общих положений и предписаний частного характера по вопросам ядерной безопасности и радиационной защиты, которые распространяются на установку ядерного оборудования по правилам статьи 28 Закона, конструирование и утилизацию специального оборудования, находящегося под рабочим давлением, перевозку радиоактивных веществ, а также контроль за соблюдением мероприятий, предусмотренных статьями 1333-1 Кодекса об общественном здоровье, и положений статьи 1333-10 этого Кодекса.

Важные полномочия органа по ядерной безопасности закреплены также в частях 3 – 5 статьи 4 титула 2 Закона:

- обеспечение радиационной защиты на национальной территории;
- участие в качестве представителя инспекций по ядерной безопасности в соответствии с правилами титула 4 Закона, инспекций по радиационной защите в соответствии с частью 1 статьи 1333-17 Кодекса об общественном здоровье, а также сотрудников, обеспечивающих контроль за соблюдением требований к оборудованию в соответствии с положениями Закона;

- предоставление предварительного согласия, когда это необходимо организациям, участвующим в осуществлении контроля по вопросам ядерной безопасности или радиационной защиты;
- информирование общественности по вопросам, относящимся к сфере своей компетенции;
- обеспечение участия лиц, необходимых для управления ситуациями, когда результатом происшествия является радиоактивное поражение местности, здоровья людей и окружающей среды, распространение радиационного излучения на территорию Франции;
- содействие компетентным техническим органам в выработке организационного плана безопасности, рисков ядерных мероприятий, предусмотренных статьями 14 и 15 Закона № 2004-811 от 13 августа 2004 г.;
- проведение технического расследования в случае аварии или происшествия в соответствии с положениями Закона № 2002-3 от 3 января 2002 г. относительно безопасности инфраструктуры и транспортных систем, а также технологическое расследование систем подземного хранения природного газа, углеводородов и химической продукции.

Статьи 5 и 6 титула 2 Закона содержат положения, касающиеся заключений органа по ядерной безопасности: порядок принятия, сроки, передача для публичного обсуждения и др.

Титул 3 Закона о прозрачности и безопасности ядерных материалов полностью посвящен положениям, определяющим порядок осведомления общественности о безопасности ядерных материалов, и состоит из трех глав. Глава 1 закрепляет право на информацию о безопасности ядерных материалов и радиационной защите. В соответствии со статьей 18 Закона государство ответственно за информирование общественности, качество и результаты контроля за ядерной безопасностью и радиационной защитой. Государство обеспечивает общественность информацией о последствиях производимых на национальной территории ядерных мероприятий, особенно о несчастных случаях и происшествиях. Глава 2 титула 3 Закона закрепляет правовой механизм, обеспечивающий реализацию права на информацию о безопасности ядерных материалов и радиационной защите. Так, согласно части 1 статьи 22 Закона после полного или частичного размещения ядерного объекта, что определено статьей 28 Закона, учреждается местная комиссия по информированию, которая берет на себя общую обязанность по информированию и согласованию позиций по обеспечению ядерной безопасности, радиационной защиты и ядерного воздействия на людей и окружающую среду. Такая комиссия может быть создана и на самом ядерном объекте. Местная комиссия обеспечивает широкий диапазон вещания результатов своей работы как можно большему числу людей. Комиссия вправе сделать запрос о разрешении создания ядерного объекта в соответствии со статьей 29 Закона.

Среди субъектов, обеспечивающих ядерную безопасность и радиационную защиту, Закон о прозрачности и безопасности ядерных материалов называет Высший Комитет по обеспечению прозрачности и информации по ядерной безопасности. Статья 23 главы 3 титула 3 Закона закрепляет требования по составу Высшего Комитета, а статья 24 определяет, что Высший Комитет по обеспечению прозрачности и информации по ядерной безопасности – это орган по информированию, согласованию и дискуссии о рисках в местах проведения ядерных мероприятий и воздействию этих мероприятий на здоровье людей и окружающую среду. Согласно статье 26 Закона средства, необходимые для деятельности Высшего Комитета по прозрачности и информации по ядерной безопасности, закрепляются в государственном бюджете. Члены Высшего Комитета, вступая в должность, в определенный законодательством срок заявляют о своем непосредственном или косвенном участии в мероприятиях, входящих в компетенцию этого органа.

Важным по содержанию и наиболее объемным по структуре является титул 4 Закона «Установка ядерного оборудования и перевозка радиоактивных веществ», который состоит из пяти глав. В главе 1 содержатся нормы, которые определяют порядок установки ядерных объектов и перевозки радиоактивных веществ. Согласно части 1 статьи 28 Закона положения титула 4 распространяются на отношения по установке ядерных объектов и перевозке радиоактивных веществ, сопряженные с риском и которые могут представлять опасность для здоровья, условий, благоприятствующих здоровью, или защите окружающей среды. Часть 2 статьи 28 Закона возлагает ответственность за безопасность ядерного объекта на лицо, осуществляющее эксплуатацию этого объекта. В части 3 статьи 28 Закона содержится перечень ядерных объектов: ядерные реакторы; установки, отвечающие установленным характеристикам; вещества, обогащенные, произведенные, обращающиеся или обращающееся, складированное ядерное топливо, складированные или хранящиеся на складе ядерные отходы; установки, вмещающие радиоактивные, расщепляющиеся вещества; ускоряющиеся частицы. Нормы главы 2 титула 4 Закона направлены на предупреждение рисков и защиту положения работников, размещающих ядерное оборудование и материалы. В данной главе делаются ссылки на нормы, содержащиеся в Кодексе законов о труде, статьи 230-2, 236-1, 236-2. В статье 37 главы 2 титула 4 Закона сказано о том, что руководитель предприятия принимает меры по организации безопасности и защите физического и психического здоровья работников предприятия, включая временно работающих. В главе 3 титула 4 Закона говорится о надзоре и мерах поли-

цейского характера. Так, действия по установке ядерного оборудования и перевозке радиоактивных веществ являются объектом наблюдения за обеспечением соблюдения правил ядерной безопасности. Это наблюдение осуществляется инспекторами по ядерной безопасности, назначаемыми органом по ядерной безопасности из числа своих сотрудников. В главе 4 титула 4 содержатся уголовно-правовые положения, касающиеся размещения ядерных объектов и материалов и перевозки радиоактивных веществ. В частности, статья 48 устанавливает наказание в виде лишения свободы на срок три года и штрафа в размере 150 000 евро за создание или эксплуатацию ядерного оборудования без предварительного разрешения (ст. 29 Закона), а также за эксплуатацию ядерного оборудования, упоминаемого в статье 33 Закона без заявительной процедуры, предусмотренной данной статьей, и в срок, ею установленный. В главе 5 титула 4, состоящей из одной статьи, содержатся положения, применяемые в случае аварии или инцидента. Статья 55 устанавливает обязанность лица, осуществляющего эксплуатацию ядерного оборудования или ответственного за перевозку радиоактивных веществ в случае инцидента или аварии, представляющих риск или вызывающих значительные последствия, причинение вреда, сообщить об этом без промедления в орган по ядерной безопасности и уполномоченному представителю государства в департаменте по месту инцидента или аварии.

В титуле 5 Закона содержатся иные положения, которые указывают на особенности применения норм Закона, а также содержат ссылки на ряд кодексов: Кодекс об общественном здоровье, Кодекс законов о труде, Кодекс об окружающей среде.

Детальное ознакомление с положениями Закона Франции О прозрачности и безопасности ядерных материалов позволяет сделать следующие **выводы**:

1) во Франции основным правовым регулятором отношений в сфере обеспечения ядерной безопасности являются специальные некодифицированные законы. Положения, касающиеся обеспечения ядерной безопасности, содержатся также в кодифицированных законах, которые регулируют, прежде всего, трудовые, природоресурсные отношения, отношения по обеспечению общественного здоровья;

2) в основе своей нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах, направлены на обеспечение прозрачности в сфере атомной энергетики. В значительной степени прозрачность обеспечивается нормами Закона, устанавливающими систему предупреждений, информирования и реагирования в случае инцидента или аварии. Система является открытой, доступной для общественности и позволяет обеспечить высокую степень ядерной безопасности как при установке, так и при эксплуатации ядерного оборудования;

3) Законом определен специальный орган, обеспечивающий реализацию принципа прозрачности применительно к потребностям ядерной безопасности;

4) законодательство Франции закрепляет специальные принципы, реализация которых позволяет предупредить или минимизировать последствия ядерной деятельности;

5) Закон устанавливает уголовную ответственность за нарушение его норм, определяющих порядок создания и эксплуатации ядерного оборудования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богоненко, В.А. Правовое регулирование отношений в сфере атомной энергетики Республики Беларусь / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 129 – 132.
2. Витвер, И.А. Франция. Экономическая география / И.А. Витвер, А.Е. Слука. – М.: Географгиз, 1958. – 415 с.
3. Loiⁿ 2005-781 du 13 juillet 2005 De programme fixant les orientations de la politique énergétique (NOR:ECOXO400059L) version consolidée au 23 janvier 2008 [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.Ambafrance-dz.org/img/Energie_nucleaire.pdf. – Дата доступа: 16.02.2009.
4. Bulletin législatif Dalloz, 1968. 537.
5. Actualité législative Dalloz, 1990. 260.
6. Loiⁿ 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (NOR:ECOXO400059L) version consolidée au 23 janvier 2008 [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.Ambafrance-dz.org/img/Energie_nucleaire.pdf. – Дата доступа: 16.02.2009.
7. Loiⁿ 2006-686 du juin 2006 Relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.Legifrance.gouv.fr/affineText.Do.cid?cidText=LEGITEXT0000060538438&dateText=20090304>. – Дата доступа: 16.02.2009.

Поступила 17.09.2009